

中山間地域活性化の視点

中山間地域活性化の視点

Activation of Less Favored Area

田畑 和彦

Kazuhiko TABATA

(平成20年10月8日受理)

中山間地域は農林業を基幹産業とするものの、傾斜地農地が多いばかりか、その傾斜度も大きく、しかも耕地そのものが点在するなど、その基盤整備の遅れも手伝って、機械化が遅々として進まず、その生産条件は極めて不利であることをその特徴とする。当然、農作業は捗らない上に、農業所得の安定も見込まれず、その地理的制約からその他就業機会に恵まれているわけでもなかった。これは子どもの教育環境の悪さと相俟って、農業の担い手を所得の安定した都市部へと走らせることになる。これに伴い、後継者不足は深刻となり、農山村の出産適齢女子人口の減少、さらには少産傾向と相俟って、農山村の高齢化率を一層引き上げることになる。過疎化は進展し、それがまた農業の生産活動の停滞を引き起こしているのである。それは現在のところ、象徴的には、耕作放棄地の増大となって現れているのであるが、一層その状況が厳しい林業と相俟って、なおも新たな発展のための契機を見いだせないまま、長期低迷傾向を深めているのが中山間地域の実状である。それは困難の連鎖を断ち切ることができないままにしているのである。

しかし、中山間地域に真の問題は、そのような担い手の高齢化、さらにはその後継者不足からくる農林生産物の生産ないし供給の停滞という問題にとどまらなかった。それは山村社会そのものの崩壊を意味する無人化傾向の進展とそれに起因して発生する環境保全の国際的遵守義務の不履行という問題にあったのである。

これからの在るべき施策としては、大規模、高生産性を否定するような価値体系を基幹産業にもたらすと共に、言うなれば、商品としての価値が市場で認められる商品を作ると共に、農山村を都会とは文化の位相が異なるところと位置づけ、無為に近代化に走らせることなく、むしろ積極的にその独自の生活文化、仕事文化を捉え直すことで、都市部と差別化し、交流人口、ひいては定住人口を増やすことである。山村衰退の歴史はまさに山村近代化の歴史と符合するのである。その歴史的現実を重く見なければいけない。

はじめに

その人口は、日本の総人口の13.7%を占めるにすぎないものの、日本の国土の68.6%を占め、耕地面積では41.8%を有す日本の中山間地域は、農業粗生産額では、37.4%を挙げらるほど、日本の食糧供給において極めて重要な役割を果たしている地域である。それは国土・環境保全と相俟って、日本の国家安全保障上、極めて重要な位置を占めている。その景観、そこでの体験がもたらす効果も大きく、それはストレスに打ち勝った日本のビジネスパーソンや自然とふれ合う機会を失った子どもたちに、さらには精神的に傷つき、その

回復を願う人たちに、まさに正の効果をもたらすものでもあった。

しかし、そこは条件不利地域であることから、またそこに政府の失策とが相俟って、人口流出に象徴される人口減少に歯止めを掛けることは難しく、その際だった高齢化は、経済の停滞、より具体的には基幹産業である農林業の担い手の喪失となって現れている。耕作放棄地は増加の一途をたどり、それは隣の耕作地に負の影響を与えるまでになっている。そればかりか、そうして生じた過疎化の進展は、無人化、さらには消滅集落となって結実しようとしている。そのスピードは思っていた以上に早い。我々が考えている以上に地域が落ち込み始めているのである。1984年に全国に6,337人いた農業就職者は、その5年後の1989年には3,420人となり、約54%の減少をみせたばかりか、林業就職者などは266人から193人と、200人を切る始末である。彼らが生産・管理する森林面積は国土の70%を占めるのにである。しかし、林業不振のなか、森林組合の仕事そのものも少ないのである。将来に備えて、若者を入れておかないとと考えていながら、その採用を見送る森林組合は多い。かつての国土庁（現・国交省）が発表した1991年度版の「過疎白書」によれば、一時は鈍化の兆しを見せた過疎地域の人口減少も、1985年から90年にかけて、全国で5.7%も拡大し、若者の都市流出などで65歳以上の高齢者の占める割合が、はじめて20%を越えたという。

こうした事態を防ぐべく、行政も法律の網を幾重にもかけ、その振興を図ろうとしているのだが、一元的な処方箋を寄せつけないのも中山間地域の特徴であり、それはなおも新たな発展のための契機を見いだせないまま、長期低迷傾向を深めているのが実情である。未だ困難の連鎖を断ち切ることができないのである。日本の地域開発上、きわめて難しいものの一つとされる所以である。

本稿では、このように、様々な活性化施策が試みられるものの、いまだ活路を見い出せない、ある意味、日本の問題となりえている日本の中山間地域に焦点を当て、その問題点を析出しつつ、併せてこれまでの活性化施策を検討することで、これからの在るべき活性化施策の視点を提示したい。

1. 中山間地域とは何か—中山間地域の定義

まず、「中山間地域」という言葉だが、この言葉には明確なる定義づけはない。それが公式に謳われるようになったのは、1992年6月に公表された「新農政」（新しい食料・農業・農村生活の方向）においてである。その中で、「中山間地域などに対する取り組み」が、その一つの柱として取り上げられたことにそれは始まる。

それ以前にも、農業・農村の動向を地域特性に基づいて把握することが農政の視点からも重要との認識から、1990年11月30日に、農林水産省経済局統計情報部長通達が出され、その「農林統計に用いる地域区分の改定について」で、全国の市町村は「都市的地域」「平地農業地域」「中間農業地域」「山間農業地域」の4つに類型区分されていたが、そこに「中山間地域」という区分はなく、およそ「中間地域」と「山間地域」とを一つにして「中山間地域」としたのは、やはり92年の「新農政」を嚆矢とする。さしずめ上記農林統計からそれを定義づければ以下になる。

まず「都市的地域」だが、それは可住地面積の宅地率が60%以上で、しかも人口密度が

1㎤当たり500人以上の地域であるとされ、都市的な集積が進んでいる市町村を指す。「平地地域」は、耕地率20%以上で林野率50%未満または50%以上であるが、平坦な耕地が中心の市町村であるとされる。「中間地域」は、平地農業地域と山間農業地域、すなわち平野部と山間部に挟まれる中間的な地域であり、林野率50%以上、耕地率が20%以下か、その一定面積が傾斜地にある市町村を指す。いわく、「都市的地域」「平地地域」「山間地域」以外の地域がそれであるとされる。そして「山間地域」は、林野率が80%以上で、耕地率10%に満たない市町村をいう。

以上の基準指標を勘案すると、新農政でいうところの「中山間地域」は、耕地率20%未満、森林率50%以上の地域ということになるだろうか。1988年の『農業白書』においては、「平野の周辺部から山間地に至るまとまった平坦な耕地が少ない地域」として取り上げられているが、常識的な理解では、平場の村以外の、一般に、農山村と呼ばれている地域がそれである。

1999年には、21世紀の農業等の基本的な政策理念となるところの「食料・農業・農村基本法」が制定されたが、その第35条には「中山間地域等の振興」という条項が加えられ、「中山間地域等」とは、「山間地およびその周辺地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」とされた。いずれにしても、特別にその振興を唱わなければならないほど、条件が悪い地域である。

2. 中山間地域の現状

さて、このような条件をもとに、各種統計¹⁾からその実体を捉えてみると、冒頭でも紹介したように、国土の68.6% (H12)、総人口の13.7% (H12)、農家戸数の41.0% (H12)、耕地面積の41.8% (H13)、農業粗生産額の37.4% (H14) を占める地域が中山間地域ということになる。総人口の割合は低いものの、それは日本農業の約4割を占め、そのうちの約3割を中間地域が、約1割を山間地域が占めるとされる²⁾。少し古いが、品目別では、我が国の米の「30%」が、果物の「44%」がそこで生産されたとされた。畜産物に至っては「48%」である³⁾。国土面積でも約7割を占有するなど、それは我が国の食糧供給および国土・環境保全上、極めて重要な位置を占める地域である⁴⁾。

しかし、中山間地域は特定農山村法、山村振興法、過疎地域活性化特別措置法、半島振興法、離島振興法など、法律の網が幾重にもかかっている地域⁵⁾でもあり、そうした事実象徴されるように、その地域条件は一様に優れない。

(1) 農業

中山間地域問題のバイブルとされる『中山間地域対策ハンドブック』は、基幹産業のひとつである農業を以下のように記している。

中山間地域の農業は、傾斜地農地が多いのにもかかわらず、基盤整備は遅れ、そうした農業条件の不利性がまた農作業の機械化に制約を課しているばかりか、各生産農家の経営規模も小さい故に、それは低い農業生産性となって現れている。当然、従事者の農業離れから農業従事者の高齢化は進展し、後継者難に象徴される進まない担い手の育成・確保から、それは耕作放棄地の増加となって現れている。過疎化は進行し、山村における消滅集

落の増加、農地の持つ公益的機能の低下が叫ばれるに至っている⁶⁾。

このように、中山間地域は農業を基幹産業のひとつとするものの、傾斜地農地が多いばかりか、その傾斜度も大きく、しかも耕地そのものが点在するなど、その基盤整備の遅れも手伝って、機械化は進まず、その生産条件は極めて不利であったのである。圃場整備工事をやっても広い耕地にはならなかった。農作業は捗らない上に、農業所得の安定も見込まれず、その地理的制約からその他就業機会に恵まれているわけでもなかった。それでもその担い手は、不安定な所得を補填すべく、他産業に従事する機会を探し、田植えや稲刈は有給休暇を繰り合わせるなどで対応した。それ以外は、朝晩、休日に働く農業であった。しかしそれでも生計の維持が困難である場合には、またそれが将来に対する暗い見通しと、そこに子どもの教育状況の改善という目的が重なった場合には、農業の担い手を所得の安定した都市部へと走らせることになる。最初は出稼ぎとして、次には正社員として。出稼ぎも、農閑期に行っていたものが、最終的にはその期間が延長されている。これが農山村の出産適齢女子人口の減少、さらには少産傾向と相俟って、高齢化率を一層引き上げることになったばかりか、過疎化を生み、それがまた農業の生産活動の停滞を引き起こすなどしたのである。それは現在のところ、上記にあるように、象徴的には耕作放棄地の増大となって現れているのであるが、なおも新たな発展のための契機を見いだせないまま、長期低迷傾向を深めているのが中山間地域農業の実状といえる。それは「困難の連鎖を断ち切ることができないままにいる」のである⁷⁾。

(2) 林業

林業の事態は、より一層深刻である。上述したように、彼らが生産・管理する森林面積は国土の67%を占めるものの、外材輸入の自由化によって、国内消費の80%近くを外材に依存するようになったため、国産材の価格は低迷を続け、誰も山には入らなくなったのである。間伐や助伐など、商品化に必要な火急を要する仕事が山積するものの、林業不振はその放置を余儀なくしているのである。これまでも経済性を優先させ、杉がブナに取って代わるなどしてきたが、またそれによって自然生態系の破壊や農山村全体への暗いイメージの付与など、またある場合には四季の彩りそのものを奪うなど、負の効果を与えてしまったが、今では経済性すらも否定され、その価格の低迷から、とても保育や間伐などに労働力を回せる状態ではなくなっているのである。赤字対策がすべてに優先する国有林などは、現場の設備を撤去し、現場で働く作業員の雇用を停止するに至っている。当然のことながら、森林組合の仕事も少なく、それらは著しい新規就業者の減など、若者の林業離れを加速させるに至っている。1984年から1989年にかけての林業就職者は、266人から193人と200人を切る始末である。将来に備えて、若者を入れておかないと考えていながら、新規採用を見送る森林組合は多いのである。手入れされなくなった森林は、もはや水瓶の役割を果たさなくなったばかりか、木材の伐採や運材をする人の不足を招き、下流の製材所には丸太が届かなくなっているといわれる⁸⁾。そればかりか、採算が取れないとの理由で放置される間伐材は、カモシカの異常繁殖を促し、山里の野菜や稲に被害を与えるまでになっている。台風による倒木も、それが一つの原因である。もともと杉はブナのように根を張らないのだが、成長に応じて間伐されないため、「モヤシ木」とか「線香林」と呼ばれるほどに上にだけ伸びてもろいのである。これが台風によって倒木され、そのまま放置

されるので、虫の発生に繋がり、他の立木に悪い影響を及ぼすのである。間伐材の放置はこのような一つのゆがみを招くのである。それだけではない。ブナなどの「落葉樹は秋に落ちた葉がたまって腐葉土となり、これがスポンジのようになって保水力を高める」のだが、針葉樹はそれほどの機能を有さない。経済性を求めているブナから杉への変更ないし杉の偏向は、「治山と治水」両面の「機能を同時に失」なわせしめたのである⁹⁾。その市況もいまだ好転の兆しを見せない。

それでもこれまでは、「コメという支え柱があったのでどうにかやってこれたが」、「ウルグアイ・ラウンド農業合意」以降、米価の大幅下落から、それももはや「頼れる存在でなく」なっている¹⁰⁾。中山間地域に住む人は、例えば森林組合の労賃が低くとも、食料が自給できたからこそ、その生活を維持することができたのだが、その食料を作る部分が不安定になってくると、新しい就業先を求め、農山村を後にするしかないのである。中山間地域に住む人々は、明らかに今、生きていく基礎を失いかけているのである。特に国有林を多く持つ市町村こそ、過疎化はますます進行し、無人化に進んでいるようである。農林業の兼業でどうにか生計を立ててきた中山間地域の人々は、今双方から痛めつけられ、生活の維持を困難にしている。

「たしかに、中山間地域はハンディキャップばかりでなく、気温の日較差を利用した農業生産や森林景観を利用したリゾート開発適地があるなどの利点もある。しかし、その点を含めてもなおハンディキャップを埋めきれないのが現実」なのである¹¹⁾。しかも、「一口に中山間地域といっても抱えている問題はそれぞれであり、一元的な処方箋を寄せつけない」ところにその問題の一層の深刻さがある。その意味では、「日本の地域開発上、極めて」「難しいものの一つ」がこの「中山間地域問題」であるといえる¹²⁾。

3. 中山間地域の諸問題の発生因

このように、中山間地域は、「農林統計上の問題として出てきた経緯から、その抱える問題は、農業問題として取り扱われている部分が少なくない」¹³⁾が、こうした中山間地域に内包される様々な問題の主たる契機は、日本の高度経済成長とそれに伴う工業化、都市化の急速なる進展によって与えられた。日本人の生活を著しく潤すことになった経済成長が、その一方で、農山村社会の過疎化を促すことにもなったのである。

まず農山村はもともと安定した農業地帯ではなかった。それは不十分な農業条件のもとで、様々な換金作物を作ることにより、その半自給自足的・半商品経済的社会を支えてきたのである。その意味で、それは決して自給自足的な社会ではなかったのだが、敗戦後の社会混乱によって、商品の交通が途切れると、それは極めて困難な自給自足的生活を農山村に強いることになったのである。

それでもこの困難は戦後の復興とともに少しずつ解消されていくのだったが、1950年代後半に始まる高度経済成長とそれに基づく日本の近代化は、そのエネルギーを薪や炭に代わって石油へと変えたことにより、それはそれまで農山村を維持してきた交通を一挙に突き崩すこととなったのである。すなわち、半商品経済社会を前提に、商品作物や薪や炭など様々な物を組み合わせることによって「多職型商品経済の民として暮らしていた」村人は、「この職の体系の一部が崩壊」されるに伴い、もともと余裕を持っていたわけではないそ

の生活を維持することが困難な状況に追いやられたのである¹⁴⁾。

しかも1960年代に入ると、交通網の整備とともに、自動車による輸送が伸長したのに伴い、農山村の人の流れ、物の流れは大きく変更され、筏師などはその仕事を奪われたばかりか、峠道としてその役割が喪失されることになる。峠道を通らずとも目的地へ赴くことが可能となったからである。農山村の河川交通を含むその交通体系はここにその役割を終えることになる。これまで農山村は様々な交通を通して日本社会と結ばれてきたが、農山村を支えてきた重要な要素がこれをもって断たれたのである。農山村の衰弱はこれをもって始まる。農山村の住民はその生活を維持すべく新たな職を求めて村を後にしていったのである。

また、都市部にはそれを十二分に吸収する受け皿があった。1960年から始まった所得倍増計画と高度経済成長は、拡大経済をもたらし、大企業は次々と大規模設備投資を展開したばかりか、翌61年には、東京オリンピック工事やそれに付帯する首都圏整備工事が相次ぎ、都市部においても次々と工場が造られ、都市部の労働力不足は深刻な状態になっていたのである。農山村の余剰労働力、いわんや農山村に必要な労働力を吸収するには十分であったのである。

しかも、農村地帯では、水田の基盤整備を行うべく、第一次構造改革事業が実施され、農機具の購入に必要な資金を農協の融資枠拡大によって可能となる局面を見せていたのである。政府買い上げの米価も、年率10%前後の伸びを見せていたことがその背中を押した。賃金センサスを眺めてみると、1960年以降、農家が所有する耕耘機台数は増加の一途を辿り、第一次構造改革事業が完成する1965年からは、歩行型から金額の高い乗用型へのシフトが見られる。基盤整備、農機具の導入、さらには化学肥料や農薬の大量投入によってここに省力化が実現することになったが、しかしすぐさま大幅増収へと繋がったわけではなく、農協への借金返済と上記肥料や農薬への出費だけがその肩に重くのしかかった。そればかりか、この頃になると、各農家へも家電が入るようになり、それは子どもの進学率のアップと相俟って、現金収入の必要性を改めてクローズアップさせることになる。それでも最初は農閑期に、近くの国有林や民有林で働いていたのだが、流行してきた出稼ぎに東京方面に出るようになる。出稼ぎは、1961年を境に急増するのである。野添憲治¹⁵⁾はこれを秋田の事例から捉えているのであるが、出稼ぎの内容にも変化が起これ、それまでは農閑期に、主に田畑の少ない農家が出稼ぎをしていたが、出稼ぎに行くことのなかった平野部の穀倉地帯の農民たちまでが出て行くようになったという。それも年ごとに稼働期間が長期化していったという。最初は冬の期間だけだったが、そのうちに田植えが終わって稲刈りがはじまる夏にも行くようになったという。農山村では第一種兼業農家が急速に減り、第二種兼業農家が大幅に増えていった。国有林の荒廃が進んだのもこの頃であるとされる。

しかし、農山村住民に離農をもたらしたのはそれだけではなかった。工業化社会は、生活様式と価値観それ自体の都市化をもたらし、それが交通・通信技術の発達によって全国的に拡散浸透しはじめると、人々をして自発的に都市に移動させずにはおかなかったのである¹⁶⁾。これがさらに都市の産業ならびに人口の集中度を高めることになり、農山村の過疎化と大都市での過密を生じさせることになる。「都市に向かっての人口集中には、強力な経済法則が貫かれてい」たのである¹⁷⁾。

そしてこの後、中山間地域住民は、各種補助金に見舞われその足腰を弱くしていく。農外収入への依存体質を強めることになる。

4. 中山間地域の振興の足跡

中山間地域問題はまさにこうしたなかで浮上してきた問題であった。日本の国土開発計画としては、1962年に全国総合開発計画、いわゆる一全総が策定され、国土の均衡ある発展、地域格差の是正を目指していたが、すなわち、拠点都市を設定し、工業化することで、地方においても産業を振興し、東京に集中する人を分散させることによって、東京への一極集中による肥大化を防止すると共に、地域格差を是正しようと試みるものであったが、農山村それ自体の振興に対する視点はなく、ただ、近代化という言葉で触れるのみであった。

しかし、前者の場合にあっても、「政策的な立地行政」は「企業の市場性になかなか勝て」るものではなく、むしろそれを「実証した」にすぎなかったため¹⁸⁾、東京への一極集中とそれに伴う都市と農山村との格差は是正されるものではなかった。

1965年には、人口流出がなおも続く山村自治体の強い要望もあって、全国計画では補いきれない農山村の過疎状況を是正すべく、「山村振興法」が新全国総合開発計画、いわゆる第2次の全国総合開発計画（新全総、二全総ともいう）の策定に先立ち、制定されたが、それでも過疎化の進展は収まらず、それは1970年に、「第一次過疎法」であるところの「過疎地域対策緊急措置法」の制定となって現れることになる。新全国総合開発計画が策定された翌年である。いずれも10年間の時限立法であったが、期限が切れる直前になると、なおも過疎に悩む全国の山村自治体からの強い延長要請があったため、この「過疎法」は1980年には「第2次過疎法」であるところの「過疎地域振興特別措置法」の制定となって現れ、続いて1990年には「第3次過疎法」である「過疎地域活性化特別措置法」の制定となって現れることになる。「過疎法」は、このように、「第二次」「第三次」と立て続けに制定されることになった。これはまさにその間にあって農山村の過疎化が一向に解消されなかったことを示すものである。中山間地域住民の定住、さらにはその定住民による地域の活性化は1、2の例外を別にして成功を見なかったのである。

では、一体どのような過疎対策法が講じられ、どのような課題をそれは残していったのであろうか。1970年以降の中山間地域の振興は、おおよそあらゆる中山間地域に共通するところの二つのポイントに基づいて進められたとされる。

(1) 生活基盤の整備にかかわる側面

そのひとつは生活基盤の整備にかかわる側面である。「道路事情の改善、無医村の解消、集団検診の実施、村民会館の建設、村内の有線放送網の確立」がそれである¹⁹⁾。この中でも最も注力されたのが、道路事情の改善である。それは予算額に顕著に現れているが、この時代、輸送時間の長さが経済的利益を大きく左右するものであっただけに、どうしてもこれは不可欠な基盤整備とされた。

しかしながら、そうして達成された道路事情の改善は農山村に正の効果を与えるどころか、それが近隣都市との時間距離を短縮するものであったが故に、近隣都市に通勤する者

を増やし、そのことは山村の産業のさらなる衰弱をもたらすことになった。

そればかりか、近隣都市に通勤する者の中からは、「次第に雇用先近くに引っ越す者も生まれ、そのことが山村の過疎化を」一層「拡大する結果を招」くことになる²⁰⁾。

近隣都市へのアクセスを改善することで、山村に活力を注入するはずであった道路事情の改善は、農山村住民の「過疎地域という条件不利地に住んでいるという心理的劣等感を和らげた」²¹⁾ものの、人口流出というそれ以上の負の効果を農山村にもたらしたのである。

また、最近にあっては「子供の教育の便利さなどを考えて、山村の役場や農協などで働くものの中にさえ、近隣都市で暮らし、山村の職場に通ってくるという現象も珍しいことではなくなっ」ている²²⁾。山村では比較的低収入でもその生活の質を下げずに生活を送れるところにその利点があるが、こと医療や教育に関しては、都市以上に現金支出が必要であることがあるのである。医療に関しては、山村自治体の努力もあって、いまだ不十分とはいえ、だいぶ改善が見られているが、教育に関しては、下宿を前提にした進学を今も余儀なくされているのが実状である。これがまた現金収入を求めて、それまでの農林業や伝統的な加工業をあきらめさせ、建設業へと村民を向かわせているばかりか、通学可能地域へと離村させ、過疎化を進展させているのである。教育環境の悪さは悪循環の一つの起点になっている。

これらは、山村を創造するに当たっては、道路をいかに位置づけてその活性化に資することができるかということの総合的な検討の必要性和その教訓とをあらためて浮き彫りにするものであった。

しかし、山村の基盤整備にかかわる問題はそれにとどまらない。山村の社会基盤の整備を進める過程では、こうした道路建設に始まる建設・土木の山村経済に占める割合を著しく高めることになったが、村民にとってのこの安易な雇用先の創出が、「苦労して村の産業をつくり出していこうとする気運を押しとどめ」ることになったのである²³⁾。村民は日当という確かな所得を求めて工事現場を森林管理に優先させたのである。これは農林業が一年を通じて常時拘束される労働ではないことにもよるが、山村の社会基盤の整備でさえ、このような負の効果を伴いながら展開されたのである。

「山村とは何か、これからの山村はいかにあるべきかという視点を欠いたまま、山村の社会基盤の整備の遅れや経済の遅れだけを解消しようとすれば、そのことは応々にして山村の矛盾をむしろ拡大してしまいかねないのである」²⁴⁾。改めて、これからの山村はいかにあるべきかという視点をこれは浮き彫りにするものであった。

(2) 経済的な振興にかかわる側面

中山間地域振興のもう一つのポイントは、経済的な振興にかかわる側面である。この点については、地域振興の核を探るべく地域内の現存の資源に着目し、核を発見、場合によってはその修正・強化を図り、核の確立に努めた山村と、残念ながら地域内に核を見つけれず、それ故に、核を創るべく、工場、さらにはリゾートを誘致するなどした山村とに分けられる。

特に後者に関しては、観光振興への期待が高まるなか、1987年に制定された総合保養地域整備法（リゾート法）に基づき、観光を核と位置づけた市町村が、各地で活発なリゾート開発を推進させたが、各種事例を見る限りでは、期待する効果を上げるどころか、返っ

て山村の基盤を脆弱化してしまったケースが数多く見受けられた。すなわち、「外部資本が主導する開発は地元経済への恩恵が小さ」かったばかりか、「大規模な乱開発が環境悪化」をもたらすなど、さまざまな問題を噴出させてしまったのである²⁶⁾。

確かに、観光などによる振興は、その交流人口の増加によって、定住人口の減少によるマイナスを打ち消すほどの効果を持つばかりか、地元企業は、観光を振興することで、ホテルや空港、アトラクション・アミューズメント施設など、観光関連施設の工事の受注を取ることができる。そればかりか、観光を基幹産業である農林業とうまく組み合わせれば、グリーンツーリズムや森林療法を展開することができ、それは一次産業それ自体を生き返らせることにつながる。観光開発、観光振興は、他産業の需要喚起を導くのである。観光に伴う「linkage効果」²⁶⁾、連鎖効果、直接的経済効果は極めて高いのである。それは新たな雇用創出、さらには起業家精神の高揚と相俟って、地場産品を利用した農家レストランを誕生させるなど、地域経済の底上げを果たすだけに、基幹産業の衰退を余儀なくされている中山間地にとっては喉から手が出るほど欲しいものとなり得ている。地元住民にとっても、観光諸施設の整備に加えて、道路、上下水道など、特に、過疎の農山村にあっては国や県からの補助金が支給されるなかで、生活関連インフラを整備されるだけに、その魅力は計り知れない。訪れる人びとによってもたらされる活気、さらには見てもらうことによる地域への誇りの醸成など、観光振興は大きな効果をもたらすのである。それはその地域の伝統芸能や民族文化を残すものにも繋がる。

しかし、従前の農林業従事者は、他産業に従事する機会に恵まれたことから、農林業にこだわらなくとも、生活できる環境を手にしたこともまた確かである。他産業への就業機会とそこで獲得される新たな所得は、彼らをして、地域農林業の担い手としての立場から引きずり下ろすことになったのである。少なくとも、その割合を縮小していった。観光業の成立は、その地に脈々と続いた伝統産業の担い手の喪失を導きかねないのである。観光は、伝統産業の存続を強めもするが、その逆の喪失も促すのである。

雇用を創出するという点でも問題は残った。そこで獲得された新たな雇用、その労働は、たとえそれが大規模なリゾートであったとしても、極めて単純な労働内容に留まり、山村でしかできない仕事というわけではなく、賃金も低位に抑えられたそれは、都市の工場労働と何ら変わらぬ雇用先にすぎなかった。マネジメントを伴う高度な労働は、地元以外の人間が担当するなどのケースが数多く見受けられたのである。村民にとり、それは雇用先ができたという以上の意味をもたなかった。むしろそれは彼らを賃金生活者へと変えることにより、都市生活者と同じライフスタイルへと変えさせ、山村で暮らす意味、魅力を喪失させることになる。そこには山村特有の仕事の質と生活の質は存在しなかったのである。

しかも中山間地で作られたその新たな就業先は、不況時にあっては都市部のそれに先行し、いち早く閉鎖される就業先であった。開発の失敗は、デベロッパーにとり、観光地からの撤退、その喪失で済まされるが、地元住民にあっては、生活基盤そのものの喪失にそれは繋がる。農園や田畑を手放している人はなおさらである。それは魅力ある職場では決してなかった。それ故に、それは新たな地域社会の形成の主体である若年層の村離れを止める要素とはならず、当然、帰村させる推進力も持たなかった。

メリットであるはずのリンケージ効果も、観光開発それ自体が、地元以外のデベロッパーに任された場合、開発段階で、地元になくお金が落ちないだけでなく、観光地として出発

した後も、そのホテルが全国チェーンを展開するなどしていれば、そのクオリティを標準化する目的から、備品だけでなく、食材まで、すべて本社経由のものとなり、地元にお金落ちないだけでなく、返って金銭が還流する仕組みが出来上がってしまうのである。利益が地元に戻元されない状態が形成されるのである。島川崇が指摘するところの「観光のリーケージ（Leakage）効果」²⁷⁾がこれである。かつてHarrisonは、「不公正な取引を通じて、中央が周辺を搾取するシステムが成立しており、経済的価値は常に低開発地域から先進地域に移転する」²⁸⁾と指摘したが、これはまさに観光開発を自国経済活性化への重要な指針に位置づけ、それによる発展を図りながらも、なおも貧困から抜け出せない発展途上国の一つの理由となり得ている。こうした構図は、何も先進国と開発途上国に限ったことではない。中央と地方、都市と農村にも通じるのである。発展途上国の問題は中山間地域のそれと符合するのである。若年層の村離れを止めるどころか、帰村させる推進力も持ちえないのは当然である。

以上のように、1970年以降の中山間地域に共通してみられる振興策は、道路や小中学校、さらには集会施設の整備・建設に繋がるなど、そのハード面に関しては、「全国一律に整備された日本国民としてのナショナルミニマム」を「ある程度達成」することができた²⁹⁾ものの、新たな産業の育成・発展には至らず、所得格差、さらにはそれによってもたらされる人口流出に歯止めをかけることはできなかった。

そもそもかつての国土庁（現、国交省）の施策を見ると、梶井功氏が指摘するとおり、「どういう“ひと”を、どういう“状態”で定着させようとしているのか」という視点に欠けるものであった³⁰⁾。例えば、第4次全国総合開発計画（四全総）などは、環太平洋地域の拠点として、また世界の中核都市の一つとして、世界的規模・水準の都市機能の大きな集積が進むだろう東京への一極集中を前に、地方圏の定住条件を飛躍的に改善する必要があることを強調して、定住と交流による地域の活性化を謳っていたが、ここで強調されている定住条件の飛躍的改善は、現に山村に住んでいるその人たちの定住条件の改善でもなければ、その人たちを活性化するのでもなかった。梶井功が国土庁調整局長の言葉を借りて明らかにするところによれば、それは「マルチ・ハビテーション（複数地域居住）」であった。「都市のワン・ルームマンションで4日間働いて、地方のリゾートに大きな家を持ち、家族と3日間過ごす」というのがそれである。

確かに、定住人口が減少するなか、週末ではあっても人口増を導くそれは、人口減に伴う消滅集落、さらには無人化への流れを堰き止めるものであるが、またその意味で国土庁の役人が捉えたとおり、幾分なりとも「山村地域を維持したり、都市の過密化を緩和する効果」は認められようが、しかしそれでも、梶井がいみじくも指摘するとおり、「ここには、いま住んでいる人の生活をどうやって確かなものにしていくか、山村で仕事をしながら定住していく人を増やすために何をすべきか、という発想はない」。複数地域居住者にしても、彼らは「管理された森林で森林浴を楽しむ」ことはあっても、彼らが「森林の管理者として活動することは絶対ないだろう」と梶井は指摘する。筆者はその可能性を完全には否定するものではない故に、この見解に与するものではないが、それでも、梶井の言う「現にそこに住み自然を相手にして農林業に従事する人がいてこそ、農地も荒れることなく、森林も管理者不在を嘆かずにはすむ」のだが、「そういう発想は四全総の立案者にはない」との指摘には首肯せざるをえない。「人々を流出させてさまざまな問題を引き起

こしている農林業の低収益性、農林業以外の就業分野の貧弱さ等々、山村地域の今の劣悪な生活条件をどう是正していくかという政策発想はここにはない」のである。「人がいなくなり、土地が“放置”されるような所を“都会のワン・ルーム”に住む人のための“リゾート”として開発すればいいという発想」は、「およそ国土開発の名に値しない発想とすべきだろう」と梶井は言うが³⁰⁾、まさにその通りである。

そればかりか、工場やリゾートを誘致するなかにあっては、交通体系も、工場やリゾート中心に整備されることになる。村民不在の社会環境が用意されたのである。これでは活力ある山村が形成されるはずもなく、リゾートの繁栄と裏腹に山村基盤はますます弱められていく。

5. 教訓—地域振興の現実から学べたもの

しかし、こうした現実には、観光開発にあっては、開発主体の所在、いわゆる地元の人が中心になって開発に当たることの必要性を改めて認識させると同時に、伝統産業を中心とした事業展開に関心を引き寄せ、活力ある山村を回復させるためには、山村で暮らし、山村で仕事をするということが、いかなる意味や価値を持つのかという問題を浮き彫りにすることになる。山村での仕事の質と生活の質に改めて光を当てることになったのである。山村には都市とは文化の位相が異なることが求められたのである。活力ある山村を回復させるためにも、その方向で山村が創られなければならないことをそれは改めて浮き彫りにした。そしてそのことと歩調を合わせるかのように、自然と密接に結びついた暮らしや山村的な暮らし方、さらにはそこでの労働を「豊か」と考える人々が増えてきたことがその背中を押した。

1992年6月に発表された「新農政」はこうした中で制定された法律であった。それは単に食料あるいは農業だけではなく農村地域対策というこれまでの農政には見られなかった点に着目し、政策の中に位置づけたことが新しい。すなわち、「中山間地域の維持」や「環境保全」というそれまでの農業基本法には全くなかった二つの新しい要素が取り入れられ、それは出発した。1960年以来、農政では農業基本法がその根幹となってきたが、農村地域対策はその視野に入っておらず、上述したとおり、中山間地域の高齢化や耕作放棄地の増大、さらには集落の崩壊に伴う環境の維持を困難にしていたのである。1980年に農政審議会が出した「80年代農政の基本方向の推進について」というレポートでも、そのサブタイトルは「健康的で豊かな食生活の保障と生産性の高い農業の実現をめざして」となっており、いまだ生産性と効率の追求にこだわるものの、農村という言葉は見られなかった。それが「新農政」において初めて注目されたのである。「新農政」では、農業の現代的な役割と機能が特に中山間地域において認められた。

「新農政」では、まずは、中山間地域対策は画一的であってはならないことを前提に、平場や都市近郊以上に自然的条件も社会・経済的条件もそれぞれ異なることに着目して多様な発展を図っていくことが強調されている。2点目は、地域の将来方向は集落レベルでの話し合いに基づいて決められ、計画されるべきであるとしている点である。上から下ではなく、集落という単位を基礎に将来を展望することが謳われている。3つ目は、これまでの縦割り主義が否定され、「農林一体化」を標榜している点である。4つ目は、農村

と都市との交流を積極推進することを強調している点である。そして、5つ目は、内発的な力、特に地域のリーダーの役割を重視している点である。以上のように、従来とは異なる点がちりばめられていた。

このように、山村を遅れたところと位置づけ、そこでの仕事のやり方や生活を含めて、都市のそれに近づけるという1960年代に想定された山村の近代化は、帰村して農林業を選択できるようになった世代が、なおも躊躇して帰村しないのを前に、修正、見直しを迫られたのである。それはまた山村だけでは自立し得ないことの確認でもあった。山村は都市や農村など、その他地域と多様に結ばれることによってはじめて自立した展開が望める地域なのであり、社会基盤が整備されれば、山村に勤め先があれば、それで事足りるところではなかったのである。その意味で、山村そのものに焦点を当てた1960年代からの山村振興は、内山節がいみじくも指摘するとおり、「山村の現実を見誤っていた」といえる³²⁾。それ故にそれは、「山村らしい仕事の仕方、山村らしい生活のあり方、そして山村らしい都市との交流の方法を模索する動き」となって現れたのであり、以下のことを「視野におさめさせる」に至る³³⁾。すなわち、「山村の自然とは何か、山村的な自然と人間の関係とは何か」ということから出発し、「雑木の森と山仕事の関係をもう一度考えようとする動きや、浄化槽設置などを含めて昔のきれいな川を回復させようとする動き」となって現れたばかりか、それは「山村における個人と共同性の関係をもう一度つくり上げようとする動き」ともなって現れ、「この動きは村の共同労働を復活させようとする動きや、村祭りの再建、村の伝統芸能の再興など促進」する動きとなって現れた。とともに「山村での働き方を考えながら、地域資源の掘り起こし、あるいは過去には使われていたが今日では眠っていた地域の資源を見つけ直し、そこから産業と仕事のあり方を模索する動きも広がっている」。

そしてそこに、「都市の市民と山村民との多様な交流をつくり出そうとする動きが加わる。施設型リゾートではなく、山村そのものを訪ねてくれる市民の獲得、それも一度だけでなく、幾度となく交流を続けてくれる市民の獲得を目指して、山村自身もいろいろな交流制度をつくり出している。それも人と人の交流の中に、村の生産物の直接販売を組み込んだり、山村留学制度、さらに最近では農業や林業への都市市民の参加をも含めて、極めて多様な交流の形が、少しずつではあるが確実に生まれ始めている」³⁴⁾。

そうした状況を内山節は、「山村が山村らしい複雑で多様な交通の形を、新しく創造し直そうとする模索」と捉える。「生産物を通しての多様な交通、自然を軸にした多様な交通、人と人との多様な交通、村人同士のさまざまな交通、山村の文化や芸能を村人が共同で、時に都市の人々を含めてつくり上げていこうとするとき生まれる交通」がそれである³⁵⁾。

6. 中山間地域の真の問題

しかし、中山間地域の最大の問題は、そうした農林生産物の担い手の高齢化、さらにはその後継者不足からくる農林生産物の生産ないし供給の停滞という問題ではなかった。従来の日本では農政上の問題をそうした観点から捉える傾向が強く、特定農山村地域活性化法でさえ、農林業の生産の回復・強化に重点を置いているが、中山間地域の問題はそうし

た農業不振にとどまらない。

中山間地域の最大の問題は、農山村社会そのものの崩壊を意味する無人化傾向の進展とそれに起因して発生する環境保全の国際的遵守義務の不履行という問題にあるのである。そしてそれはまた、劣悪な社会的環境に置かれ、日夜ストレスに苛まれている都市住民にとっての貴重な、ストレスの解放に資する社会的環境を喪失することでもあった。

このように、無人化傾向の進展は農山村社会の崩壊を導くばかりか、それは国際的にその遵守が求められている国内の環境保全を難しくするのである。それは地球環境そのものの破壊でもあった。都市の住民としてその精神を解放させ、身心の疲れを癒やす貴重な場所を喪失することになる。労働力の再生産に必要な場所を失うことになる。子供にあってはそれはその人格形成に不可欠な情操教育の場の喪失である。

政府もそうした状況、すなわち、進展やまない過疎化に歯止めをかけるべく、1965年に山村振興法を制定したのを皮切りに幾多の対策を講じたが、過疎化の進展はなおも収まらず、それは人口の自然減を引き起こすことになったのである。すなわち、新たな就業機会を求めて若年層が都会へと流出する一方、残された人口の高齢化が進行したことにより、当該地域では死亡率の方が出生率よりも高くなり、人口減少が起こるという事態が発生したのである。山村集落でこの死亡が出生を上回るという人口の自然減が始まったのは1970年代に入ってからのものであるが、この状況は現在も拡大しているといわれ、すでに1990年の時点で、人口の自然減状態に達していた市町村の数は40%であったといわれる。大内力が指摘するように、「日本の農山村はいまや過疎化どころの騒ぎではなく、何年かのちにはほとんどすべてが無人化し、消滅する状況にある」のである³⁶⁾。この人口自然減町村の激増は、他方で、都市の過密化と表裏一体の関係をなしていた。

こうなった場合、農山村の生産活動が停滞するどころか、停止してしまうのはいうまでもない。労働力支出の主体そのものがいなくなるからである。すでに多くの農山村では耕作放棄地や施業放棄林が激増しているといわれるが、それらはまさにその現れである。今のところは高齢化がその主たる原因となっているが、生産主体の不在がそれにとって代わるのは時間の問題である。現在でも、生産主体の高齢化から、共同作業は難しく、水路や農道が保てないなどの声が聞こえ、中山間地域は大変な荒れ方を見せているのである。

しかし、それでも生産の縮小は、輸入の拡大、さらには平地地域の生産力のアップなどによって多少なりともカバーすることができる。しかし、環境保全に関しては農山村に住民がいなくなれば到底不可能なこととなる。それによる国土・環境保全等の機能低下は避けられない。これまで「日本の森林の大部分は」、手つかずのまま放置されてきたものではなく、「何千年来人手が加えられることによって造成されてきたものであり」、「天然林といわれる所でも」、その「大部分は、人が管理し、適当に林業の施業がおこなわれることによって活性を維持してきた」ところである³⁷⁾。住民の不在はその施業を明らかに不可能にする。現にその数が顕著になっている倒木や土砂崩壊などはまさにその施業放棄の結果に他ならない。

農業に関しても事情は同じである。日本の水田は貯水池としてだけでなく、土砂流出を防止する機能を果たしていたのである。とくに、「棚田は国土保全のうえで絶大な力をもっており、土砂流出をほとんど完全に防いできた」といわれる。「しかし今では、そういう棚田」ですら「耕作放棄が目立つようになり、畦畔の崩壊、土砂流亡が著しくなっている」

という³⁸⁾。

その意味では、水管理の問題はそれ以上に重要である。「下流域の都市に水を供給している水源林の約80%が中山間地域にある」のだが³⁹⁾、「この急峻な地形で、しかも豪雨に見舞われやすい日本において、洪水と旱魃を防いできたのは」、「上流に網の目のように張り巡らされた網細管＝水田の用水路がそれを支えてきた」からであり、ブナなどの落葉樹が秋になってその葉を落とし、腐葉土となり、それがスポンジのようになって保水力を高めていたおかげである。山林、田畑が果たしていたその役割は極めて高いのである。そして、「その無数の用水路の土を上げ、草を刈り、崩壊箇所を修繕」してきたのは、何を隠そう「農山村の住民であった」。「しかし今では、過疎化と高齢化の進展によって、もはやそういう用水保全をなしえなくなっている集落が増えている」⁴⁰⁾のである。棚田と並んで、洪水の危険を大きく孕むものである。

中山間地域の山林や田畑が果たすその役割はそれにとどまらない。「洪水を防ぎ、水を貯え」るだけでなく、それは「水質を清める巨大なダム働き」をしていたのである。しかも、「豊かな緑は温度を調節し、気温をやわらげ、炭酸ガスを吸収して酸素を供給するなど、下流の人たちが生活していくための重要な役目を果たして」いた⁴¹⁾。

特に森林やそれに匹敵する植物群は、昆布などの海草類が成長するのに必要な鉄分を海に供給していたのであり、沿岸に生産力を与えるものであった。すなわち、広葉樹の葉が堆積してできた腐葉土層のなかでイオン化されたフルボ酸鉄は、川や伏流水によって海に供給され、それを海草類が体内に取り込むことで、海草類は長生きするのに必要な窒素、リン酸、カリといった栄養塩を取り込むことができたのである。この森林がつくり出す鉄分で、植物プランクトンが増えるのであり、それを食べて動物性プランクトンが増えるのである。それを小さな魚が食べ、それを大きな魚が食べ、最後に人間がそれらを利用するという、食物連鎖の底辺を支えているのがまさに森林であったのである。この森林の減少が、ダムによる流量不足、さらには砂防堰堤と相俟って、鉄分の供給能力を極端に引き下げ、磯焼けなどの現象を起こし、魚の宝庫であった日本海の様相を変えているのである。森林の変調は、川、さらには海に大きな影響を及ぼすものであった⁴²⁾。

人口の自然減は、地域の活力を確実に奪うばかりか、このような、これまで中山間地域が果たしていた役割そのものの発揮を困難にするのである。このまま推移すれば後に続く世代に禍根を残すことになる。人口の自然源は、農林業の担い手の減少を意味するだけでなく、それは地域社会を形成する担い手の減少を意味し、ひいては地域資源を管理する担い手の減少を意味するのである。森林を、田畑を十分に管理するためには、そこに人々の暮らしがなければならない。農山村の無人化と農林業の衰退、さらには地域資源の保全能力の喪失とはリンクするのである。

農政も、中山間地域問題に取り組むに当たっては、国土保全に果たしている農林業の重要な機能を重視する立場に立ち、その機能発揮が困難になっていることを最大の問題として位置づけ、問題解決はその機能回復に連なるものでなければならないとしている点で、支持するに値するものとなっているが、「問題はこの認識に基づいての施策が、農林業の活性化をもたらし、中山間地域の崩壊をくい止め、“後に続く世代に悔いを残”さないですむようにする施策になっているのかどうか」である⁴³⁾。

残念ながら、その施策のベースとして打ち出された「特定農山村地域活性化法」はそう

いう施策を導出するような法律にはなっていなかった。より正しくは「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律」という名称を持つそれは、国土庁、農林水産省、通商産業省、建設省、自治省の共管法となっており、これまでの山振法や過疎法など事業実施法の不足点を補う目的から第126回国会において可決成立した法律であったが、すなわち、これまでの山振法や過疎法は、上述したように、中山間地域の不利な条件を克服し、山村ないし過疎町村に活力をもたらすべく実施された法律であったが、それは生産・生活施設の整備など、ハード面の整備にこだわるものの、なおも農業生産基盤や生活環境施設整備を進めることはできず、中山間地域振興にあっては特に求められる、地域によって異なるそれぞれの特性を十分に活かすことができなかったばかりか、「各々の地域の住民の英知の結集、農業経営の改善・安定、地域の合理的土地利用の実現、産業や地域のリーダーの育成等いわゆるソフト面における地域活性化のための基盤づくり」も「十分ではなかった」⁴⁴⁾ため、特定農山村地域活性化法はあらためてそれらの事態に対処すべく可決成立した法律である。それ故に「中山間地域対策立法としてつくられながら、中山間地域という表現は使われず、特定農山村地域という言葉が使われ」たのである⁴⁵⁾。これはソフト面における地域活性化のための基盤づくりを重視するという新たな視点にも立脚しているが、その第2条で、特定農山村地域を、地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域であり、かつ、土地利用の状況、農林業従事者数等からみて農林業が重要な事業である地域と定義していることから伺えるように、これは明らかに中山間地域であり、これまでの山振法や過疎法が対象としてきた地域を対象としたものになっている。ただ、この新法を前提に赤字経営に対し低利融資を行うとする「中山間地域経営改善・安定資金融通促進事業」が予算化されていることからわかるように、ソフト面を重視しているのがその特徴となっている。制度の内容としては、それぞれ振興山村・過疎地域・特定山村に指定された地域に対しての、補助率の引き上げ、各種事業の採択基準の緩和、元利償還の7割が交付税措置される過疎債の発行の許可、有利な特別融資制度を受けることができる等である⁴⁶⁾。これらによってもたらされたものは、公立の小中学校や保育所の修理・建設であり、土地の改良や道路の整備、集会施設のより一層の整備であった。いうなれば、これによって、農山村それ自体の整備が一段と進むことになった。

ちなみに、この「中山間地域」という用語も、冒頭で記したように、もともとは山村とか平場の村以外といわれてきたところだが、森巖夫が指摘するところでは、「問題地域」が「山村だけでなく」、「農山村にまではみ出して」きてしまったところに新しい概念としてそれを登場せしめた背景があったのであり、その内容はまさしく「条件不利地域のこと」であったのである。しかし、「条件不利地域といえば、ECの条件不利地域対策、すなわちデカップリングが念頭に浮かんで」きてしまい、『新農政』と『特定農山村地域活性化法』の検討過程で、デカップリングの考え方」そのものが「退けられ」てしまったために、「強いて条件不利地域とはいえなくなり」、「90年センサスから採用された新しい農業地域類型区分でいう」ところの「中間農業地域と山間農業地域を合わせて中山間地域ということになった」のであるという⁴⁷⁾。しかしこの新法に至っても、農林業の活性化、さらには中山間地域の崩壊はくい止めようがなかった。

再び、本題に戻る。問題は何も国内のそれにとどまらなかった。大気や水、河川や海洋の汚染など、環境破壊が地球規模で決定的に進むなか、それぞれの国が自国の環境保全に

向けて最大の努力を払うことが今国際的義務になっているからである。1992年6月にブラジルで『環境サミット』が開催され、その結果として『リオ宣言』が採択されたが、そこで強調されたのは世界の森林の保全とその復活とであった。

これまで日本の政府は、特にその林産物に限ってだが、「農産物以上に徹底した開放政策を追求」した結果、すなわち、「ほとんど無関税で無制限に輸入を拡大してきた」結果、その価格競争から、国内の林業を不振に追い込み、「日本の木材自給率」を「25%にまで」引き下げたばかりか、それがまた山村の崩壊を促すなどしたのだが、「日本がこうして大量の木材を世界の木材輸出国から買い漁ったことが」、その他方で、「地球上の森林、なかんづく地球的規模の環境の保全に重大な役割を担う熱帯雨林の破壊を促進し、環境問題を激化」させるなどしたと大内は言う⁴⁸⁾。今日はその反省を踏まえて、改めて「国内の森林をきちんと管理する体制を整え、一方においては自国の必要とする木材」「は自給し、世界の森林に対する負荷を小さくすること、他方では、仮にその比重は小さいとしても日本の森林も地球上の森林の一部なのだから、まずそれを活性化し、地球環境の改善の一助とすること」が求められていると大内は言う⁴⁹⁾。以上のように、環境保全は国際的な要請であった。

社会的環境の保全については今さというまでもない。「農山村が無人生化することは、すべての都会人が身心の回復のためのオアシスを失うことを意味する」のである⁵⁰⁾。「今日日本の人口の約8割は都市生活をしているが、コンクリートジャングル化して自然をほとんど失った都市のアメニティ」⁵¹⁾の劣悪さは今さらながら指摘するまでもない。とりわけビジネスパーソン⁵²⁾にあっては、その要員が限りなく切り詰められ、その労働負担がこれまで以上に増えているにもかかわらず、今では末端の従業員に至るまで一様に成果主義が適用され、それはIT社会とも相俟って、その労働密度を一段と高めているばかりか、それまで終身雇用制度のもと、維持されていた同僚との良好な人間関係も分断されるに至り、断行されるリストラを前に、アトム化を限りなく強めた彼らの精神的労働負担は計り知れない。しかも中高年層に至ってはそれらは移動可能な労働市場がほとんど存在しななかで展開されるのである。そのストレスは限りなく大きい。彼らはリストラと引き替えに、何よりも精鋭であること、会社人間であることが求められているのである。家庭を守るため、彼らには家庭を顧みる余裕さえない。過労死、過労自殺はまさにその波頭である。

その意味では、何よりも犠牲者は次代を担う子供たちであるのかもしれない。特に都市部の子どもたちは、自然となかなか接触できない劣悪な環境のなかで、仕事で忙しい親とも、塾通いで忙しい友達とも良好な関係を持てず、絶えず競争に苛まれている。彼らの精神的負担、孤独は計り知れない。ひとりゲームでその寂しさを紛らわすだけである。他者との関係性のなかで個を認識・自覚する機会を持たず、かといって、欧米社会におけるような自己の行動を強く律する絶対者も持たない⁵³⁾。その個は常に不安な状態にさらされているのである。想像を超える悲惨な子供たちの事件はひとえに彼らの悲鳴であるかもしれない。今まさにその人格形成の観点からも良好な社会的環境の構築が望まれるのである。都市とは全く異なる社会生活と文化とを有する農山村は、都会生活に疲れ果てた都市住民の身心をリフレッシュさせるばかりか、その人間性を回復させる上からも重要なところなのである。

このように、農山村は農産物を単に提供する場にとどまらないのである。それは人間が

暮らしていける社会を持続していく上で、極めて重要な場所であった。あらためて農山村の役割を再考せねばならない。

考えてみれば、農山村の認識は、農山村の現実をいかなる価値基準で捉えるかによって大きく異なる。すなわち、内山節の言うように、「高収入型の近代的雇用と近代的市民生活を享受することに社会の価値をおけば、山村はいうまでもなく後進地域である。しかし豊かな自然と人間の関係や支え合う村人同士の風土、あるいは自分の腕を高めながら自分の仕事をつくり出していく暮らしを人間的なものととらえる価値基準に従えば、今日の山村は紛れもなく豊かな地域である」⁵⁴⁾。非常に説得力を持つ言葉である。現にそれらを求めて都会から農山村へと移り住む者は少なくない。彼らは単に自然を求めてやってくるのではなく、都会での生活に疲れ果て、そこでの仕事に疑問を感じ、たとえ低賃金であろうとも、農山村での主体的な生活の在り方、その仕事の魅力に惹かれてやってくるのである。内山節の言葉を借りれば、「近代化した都市では実現できない生活の文化、仕事と労働の文化の形を追いつめていっているのである」⁵⁵⁾。彼らにとり、農山村での生活は積極的選択の対象であった。賃金は二義的なものにすぎなかった。ハーズバーグの理論がそこに通底するかのごとくである。彼らはそれまでは山村の遅れと見なされていたものにむしろ肯定的な評価を与えているのである。言うなれば、そこに存在するのは農業不振、所得の不安定、不便という農山村の厳しい現実であるのか、それとも自然に囲まれた豊かな人間らしい生活そのものであるのかは、それは評価する人間によって大きく異なるということである。日本の現実、今まさにそれを問わなければならないところに差し掛かっているのである。農山村の問題をどこに見るかという段階に差し掛かっているのである。

上記状況を受けて、新たな農業基本法として1999年に制定されたのが、「食料・農業・農村基本法」である。これはその第3条で自然環境保全等の多面的機能の発揮を、さらにそれに続く第4条で農業の持続的発展を謳うに至っている。「農業生産がGNPの3%以下となる状況では、農業政策は農業の育成という視点から、農山村環境を維持・保全するという農村整備の方向に向かわざるを得なくなる」⁵⁶⁾といわれるが、1985年の時点で、2.9%と3%を切るに至った日本では、まさにそうした観点からその内容変更が求められたのである。

さらに、2000年からは高米価政策に代わる新たな所得補填政策として、中山間地域直接支払制度も導入されるに至り、中山間地域において農業を続け、草取り等、一定の環境保全を行うものに対して、直接、交付金が支払われるに至っている。農家の高齢化が進み、跡継が減少するなか、また人口の自然減がそこに重なるなかで、国土や環境を保全していくには、このようなシステムを構築することによってしか、いうなれば、やる気のある若い農家に、地域の農家を束ね、大規模農業を展開してもらうことによってしか、地域、さらには国土の環境保全は担えないのである。

残念ながら、農山村を環境の視点から捉える意識は、いまだ国民の意識の中に定着しているとはいえず、むしろ大部分の場合、欠落しているといえるのだが、国土環境保全という観点から、国が中山間地農家に幾分かの支援をしていくことは、都市住民との所得格差の是正と併せ、国民の理解を得られると思われる。今まさに求められているのは、そうした環境保全を担う農業の復活なのであり、人間性の回復に資する農山村社会の整備なのである。農山村社会の役割は極めて大きいのである。農山村の問題は環境問題でもあったの

である。

終わりに—中山間地域対策の視点

以上のように、中山間地域の問題に取り組むに当たっては、農林業をあくまで当該地域住民の重要な就業先、さらには所得源と位置づけ、その生産活動の活発化は、地域経済の活発化のみならず、都市住民への安定的食料供給源となること、さらには日本国民の多くがその恩恵に浴している、またその遵守が国際的な義務ともなっている国土・環境保全、水資源の涵養等に資するものであることを踏まえて、展開されなければならないということである。

しかし、国土・環境保全、水資源の涵養等の機能維持とその確保は、当該地域に農林業の生産主体が存在し、その活動が健全に行われてはじめて可能となるものである。農林業の健全な生産活動は、今地球規模でその遵守が求められている国土・環境保全、水資源の涵養等の前提であった。

このように、中山間地域は、わが国の農林業生産において大きなシェアを占める農林業を基幹産業として有しているだけでなく、「1）多様な林産物の供給、2）国土・環境保全、水資源の涵養、3）豊かで美しい自然環境に恵まれた国民の居住空間、余暇保養空間の提供、4）伝統的芸術や文化の継承提供等、多様な役割を果たしてきている」のである⁵⁷⁾。あらためてその意義を確認する必要がある。

戦後の日本は、経済的豊かさを求めるべく、近代化を何よりも優先して推し進めてきたが、それを実現した今、人びとが改めて求めるものは、仕事の質であり、生活の質であった。生活に必要なあらゆるものを享受し得た日本人は、自分らしいあり方を追求できる段階に達しているのである。終身雇用、年功序列制度の見直し、廃止がその背中を押す。自己を犠牲に長年企業に尽くしても、その見返りが保証されているわけではないのである。それどころか、その雇用は限りなく不安定にさらされ、いつリストラの対象になるか分からない始末である。組織人であることのメリットは従前のそれと大きく異なっている。こうしたなかであって、自分らしさを追求するに至っても何らおかしくはない。あらためて、暮らしの質を求めて、農山村での生活が着目されるところである。

それ故にこそ、農山村もまた、都市化された農山村ではなく、都会とは文化の位相が異なる農山村であらねばならない。むろん、医療、教育環境の充実には注力せねばならないが、その方向が都市化することであってはならない。大内の言葉を借りるなら、「豊かな自然があり、その自然をうまく利用しながら保全する」「『賢者の』すみかとしての山村こそ、都市の人々が訪れ、滞在を希望する山村になり」えるのである⁵⁸⁾。

これは、余暇保養空間の提供という観点からも求められることである。農山村を捉える場合、それと都市とを「同じ文化水準でみてはならず、むしろ積極的に都市とは異なった面をもつ独自の生活文化、仕事文化の展開していく場所」として捉え、創造していくことが肝要である。農山村の活性化はそうして初めて実現しようとする。考えてみれば、「山村衰退の歴史」はまさに「山村近代化の歴史」と符合する⁵⁹⁾。その「歴史的現実」を重く見なければいけない。

注

- 1) 農林水産省「農業センサス」、「世界農林業センサス」、「耕地及び作付け面積統計」、「生産農業所得統計」、総務省「国勢調査」。
- 2) 『農林金融』2005年6月号、21頁。
- 3) 野添憲治『山村からの発信—中山間地域の明日を見据えて—』楽遊書房、1999年、83頁。
- 4) ちなみに、日本の国土の67%を占有する日本の森林面積は、森林面積の比率でいうと、フィンランド、スウェーデンに続いて3位であるという。同上、12頁。
- 5) これら地域振興5法の指定地域のいずれかに該当する地域を中山間地域であるとする捉え方もある。
- 6) 『中山間地域対策ハンドブック』(財)ふるさと情報センター編、大成出版社、1999年、改訂版、1-6頁。
- 7) 関満博・長崎利幸編『市町村合併の時代』新評論、2003年、11頁。
- 8) 以上、野添、前掲、12頁を参照。
- 9) 同上、19頁。
- 10) 同、3-4頁。
- 11) 『日本農業年報40 中山間地域対策—消え失せたデカップリング—』1993年、はしがき。
- 12) 関・長崎、前掲、11頁。
- 13) 同上、14頁。
- 14) 前掲、『中山間地域対策』、21頁。
- 15) 以上、野添、前掲、99-101頁を参照。
- 16) 伊藤善市『地域活性化の戦略』有斐閣、1993年、41-48頁。
- 17) 同上、38-48頁。
- 18) 下河辺淳『戦後国土計画への証言』日本経済評論社、1994年、79頁。
- 19) 前掲、『中山間地域対策』、21頁。
- 20) 同、22頁。
- 21) 村川真一「中山間地域問題の発生と対応～戦後の農山村に影響を与えた諸政策～」
<http://www.f.waseda.jp/katagi/murakawa.htm>
- 22) 前掲、『中山間地域対策』、22頁。
- 23) 同、23頁。
- 24) 同、23-24頁。
- 25) 前掲、『市町村合併の時代』、140頁。
- 26) 以下の観光の効果に関しては、Cleverdon, R. (2000) Unpublished Materials, University of North London, Londonを参照。
- 27) 島川崇『観光につける薬』同友館、2002年、10-12頁。
- 28) Harrison D.は、Tourism & the Less Developed Countrirs, Belhaven Press, London
- 29) 村川、前掲、<http://www.f.waseda.jp/katagi/murakawa.htm>
- 30) 前掲、『中山間地域対策』、梶井功氏の言葉、119頁。

- 31) 同、120－121頁。
- 32) 同、26頁。
- 33) 以下、同上、25頁。
- 34) 同、25－26頁。
- 35) 同、26頁。
- 36) 同、6 頁。
- 37) 同、7 頁。
- 38) 同、8 頁。
- 39) 野添、前掲、83頁。
- 40) 前掲、『中山間地域対策』、8 頁。
- 41) 野添、前掲、同上頁。
- 42) 同、23－27頁。
- 43) 前掲、『中山間地域対策』122頁。
- 44) 同上、123－124頁。
- 45) 同、123頁。
- 46) 農村計画研究連絡会『中山間地域研究の展開－中山間地域問題の整理と研究の展開方法－』農林水産省農業研究センター、1998年、21－28頁。
- 47) 前掲、『中間地域対策』185頁。
- 48) 同上、3－4 頁。
- 49) 同、4－5 頁。
- 50) 同、8 頁。
- 51) 同、5 頁。
- 52) 拙稿「日本の労働態様の決定因－日本の企業における『過労死』の検討－」『経営論集』47巻第2・3合併号。
- 53) 拙稿「日本人の他者依拠性とその淵源としての宗教－「関係体」としての日本人考－」『静岡産業大学情報学部研究紀要』第8号、2006年、57－58頁。
- 54) 前掲、『中山間地域対策』16頁。
- 55) 同上、18－19頁。
- 56) 財国土計画協会『ヨーロッパの国土計画』朝倉書店、1993年、41頁。
- 57) 前掲、『中山間地域対策』、121頁。
- 58) 同上、30頁。
- 59) 以上、同、29－30頁。